

Iniciativa Centroamericana de Conservación Privada

-Fase II-

Informe Técnico Final

Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

Equipo de trabajo-Fase II

Caroline Amilien
Rolando Castro
Carlos Manuel Chacón
Stephen Mack
Winston McCalla
Andrea Mesa
Eleonora Ortiz
Eugenia Wo Ching

19 de junio, 1998

I. Resumen ejecutivo

La Iniciativa Centroamericana de Conservación Privada es un proyecto que busca promover la conservación de tierras privadas a través de la investigación, la educación, y el trabajo con propietarios, gobierno, y organizaciones no gubernamentales. La prioridad inicial del proyecto ha estado enfocada principalmente en aspectos legales, institucionales y económicos, para la promoción de mecanismos e incentivos que impulsen a los propietarios ---en colaboración con el gobierno y las instituciones privadas dedicadas a la conservación--- a usar sus tierras en forma que contribuyan al desarrollo sostenible y a la protección de la biodiversidad. El proyecto se encuentra concentrando sus esfuerzos en la investigación, educación y en proveer asistencia técnica para incrementar la viabilidad económica, y el atractivo de la conservación de tierras privadas. La mayor parte de los esfuerzos que se han realizado hasta la fecha se han dirigido especialmente al establecimiento de servidumbres ecológicas, instrumentos legales innovativos para la conservación de tierras privadas, así como en las posibilidades de desarrollar incentivos económicos para tales contratos.

Este informe presenta los resultados preliminares de las actividades de la Fase II del proyecto en cada uno de los países de la región. Para determinar la factibilidad del establecimiento de servidumbres ecológicas o de otros instrumentos jurídicos así como de la aplicación de incentivos para la conservación privada, los investigadores del proyecto analizaron la legislación relevante, incluyendo las disposiciones constitucionales, códigos civiles, regulaciones ambientales y forestales, así como otras disposiciones importantes tales como la normativa tributaria, los incentivos para uso de la tierra o programas de planificación y la legislación agraria. Esto fue reforzado con entrevistas a expertos legales, representantes del gobierno, organizaciones de conservación no gubernamentales, y propietarios privados. La principal conclusión es que desde el punto de vista legal sí es posible establecer servidumbres ecológicas en todos los países de la región. No obstante lo anterior, los países que presentan las mejores para el desarrollo de un programa de conservación de tierras privadas con base en el uso de servidumbres ecológicas son Costa Rica, Panamá y Belice, seguidos inmediatamente por Guatemala y Honduras. Las condiciones propias de El Salvador y Nicaragua dificultan en cierta medida el desarrollo inmediato de un programa de ese tipo en el corto plazo.

Los resultados de las actividades de investigación del proyecto han sido diseminadas por medio de publicaciones,¹ talleres, presentaciones y asistencia legal. El proyecto ofrece asistencia técnica y legal

¹ Ver Atmella Cruz, Agustín, *Manual de instrumentos Jurídicos Privados para la Protección de los Recursos Naturales*, COMBOS, CEDARENA, y The Nature Conservancy, Editorial Heliconia, 1995; Atmella Cruz, Agustín, y Chaves, Silvia, *Manual de Servidumbres Ecológicas (principalmente para Abogados y Notarios)*, COMBOS, CEDARENA, y The Nature Conservancy, 1997; Mack, Stephen A., *Las Servidumbres Ecológicas en América Central*, COMBOS, CEDARENA, y The Nature Conservancy, 1997. Además el proyecto ha preparado un folleto sobre servidumbres ecológicas para cada uno de los países de la región.

a las instituciones del gobierno, propietarios privados y las ONGs conservacionistas. Entre las prioridades del proyecto está la promoción del desarrollo de programas de conservación privada por parte de las ONGs, así como asistir a redes de propietarios de tierras privadas interesados en la preservación del medio ambiente.

El proyecto ha sido implementado principalmente por el Centro de Derecho Ambiental y los Recursos Naturales (CEDARENA)² y la Asociación para la Conservación y el Manejo de Bosques Tropicales (COMBOS)³, ambas organizaciones ambientales privadas establecidas en San José, Costa Rica, con la colaboración de organizaciones en cada uno de los países de la región. La fase II del proyecto se financió con recursos que provienen tanto del sector privado como del gubernamental⁴.

II. Objetivos

Este proyecto ha tenido dos fases. La Fase I, implementada en 1994-95, la cual se enfocó básicamente en:

- Investigar sobre la posibilidad de crear servidumbres ecológicas en Costa Rica;
- La confección de un manual de servidumbres ecológicas para educar a la comunidad legal;
- La producción de un video para la promoción de las servidumbres ecológicas y;
- La preparación e inscripción de las servidumbres ecológicas en Costa Rica.

Nosotros en CEDARENA y COMBOS estamos orgullosos de los resultados obtenidos en la Fase I, especialmente, porque más de 1,000 hectáreas de bosques privados se protegieron por medio de servidumbres ecológicas en Costa Rica. Además existe un gran interés de propietarios de tierras privadas en todo el país de utilizar servidumbres ecológicas y otros medios privados de conservación. Basados en el éxito de la Fase I, desde Octubre de 1996 se ha venido implementando la Fase II con el fin de colaborar para incrementar la protección de tierras privadas en todo Centroamérica. La Fase II de este proyecto ha sido financiada gracias a donaciones provenientes de la Avina Foundation y el North/South Center de la Universidad de Miami, The National Fish and Wildlife Foundation, Magalen O'Bryant, PROARCA/CAPAS y The Nature Conservancy (TNC).

² El Centro de Derecho Ambiental y los Recursos Naturales (CEDARENA) es una organización sin fines de lucro, fundada en 1989 en San José, Costa Rica. Está compuesta por un grupo de abogados, estudiantes de derecho y otras personas que comparten un interés por aspectos legales relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente.

³ La Asociación para la Conservación y Manejo de Bosques Tropicales (COMBOS) es una asociación costarricense sin fines de lucro que promueve la conservación y manejo de bosques tropicales a través de la acción privada.

⁴ Así por ejemplo se ha contado con la colaboración de Fundación Avina, El Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, The National Fish and Wildlife Foundation, Magalen O'Brien, The Nature Conservancy, y PROARCA/CAPAS.

La Fase II ha estado conformada por 2 componentes: uno en Costa Rica y el otro a nivel centroamericano. El componente de Costa Rica incluyó los siguientes objetivos:

- reportar las tendencias prevalecientes en la constitución de servidumbres ecológicas;
- evaluación de las servidumbres ecológicas ya existentes;
- incentivar la creación de nuevas servidumbres ecológicas en el país;
- expansión de políticas gubernamentales para el apoyo de la conservación privada;
- investigación de otros mecanismos legales e incentivos económicos para la conservación de tierras privadas.

El componente centroamericano ha tenido los siguientes objetivos:

- estudiar los marcos legales de los países de la región para determinar su potencial para la conservación privada con énfasis en el uso de servidumbres ecológicas y otros mecanismos legales voluntarios;
- determinar el interés en el concepto de servidumbres ecológicas y otros mecanismos legales entre diversas audiencias en esos países;
- clasificar los países de acuerdo al potencial que existe para la implementación de las servidumbres ecológicas y otros mecanismos legales;
- publicar un folleto por país conteniendo las respuestas a las preguntas más comunes que tienen los dueños de tierras privadas cuando consideran el uso en sus propiedades de servidumbres ecológicas; y,
- preparar un artículo que describe las oportunidades y obstáculos para la aplicación de servidumbres ecológicas y otras estrategias para la conservación privada en América Central.

III. Resultados de la Fase II

De acuerdo a nuestro plan, durante la Fase II se alcanzaron los siguientes resultados:

- A. Se hizo un análisis del potencial de las servidumbres ecológicas y otros contratos para la conservación de tierras privadas en todos los países centroamericanos. Con base en el mismo hemos editado 3 artículos académicos (uno en inglés, otro en español y uno en francés) que describen desde el punto de vista legal, la factibilidad y los obstáculos para la conservación de tierras privadas en la región.

Con respecto a este artículo académico, el artículo en español será publicado en una próxima edición especial de la revista académica Mesoamérica y ya se encuentra en manos del editor de dicha publicación. Asimismo, el artículo en francés se encuentra en manos de la Revista de Derecho Ambiental en Francia, y estamos pendientes de su decisión en torno a su futura publicación. Finalmente, el artículo en inglés estará siendo presentado a una revista académica de derecho de una universidad de los Estados

Unidos. Actualmente el equipo de trabajo del proyecto está determinando la mejor opción para su publicación.

- B. Talleres de conservación de tierras privadas han sido llevados a cabo en Honduras, Guatemala, Belice y Panamá. Aproximadamente 100 personas de esos países representando ONGs, autoridades locales y propietarios de tierras privadas han participado en estos talleres.

En todos los talleres indicados se contó con la amplia colaboración, trabajo y apoyo de ONGs locales. Especial agradecimiento por este objetivo debemos dar a la Red Hondureña de Desarrollo Sostenible (REHDES); a la sociedad Audubon en Belice; Defensores para la Naturaleza, Instituto de Derecho Ambiental y de Desarrollo Sostenible (IDEADS) y FUNDAECO en Guatemala; y la Asociación para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) en Panamá.

- C. Se ha publicado un "brochure" para cada país centroamericano. En él se describe lo que es una servidumbre ecológica y además, responde a las interrogantes mas comunes que finqueros y ONGs puedan tener acerca de las mismas.

Luego de una primera edición de un folleto sobre servidumbres ecológicas para Costa Rica, con la gran colaboración de ONGs locales editamos y publicamos también un brochure para cada país de la región. Se elaboraron 500 copias de cada uno y las mismas han sido distribuidas en los talleres nacionales y por medio de las ONGs con las que hemos coordinado este proyecto.

- D. Se publicó un folleto que describe las servidumbres ecológicas, con ejemplos y una discusión de su potencial para la conservación privada en la región.

Este documento de 20 páginas, describe con múltiples ejemplos el potencial del uso de servidumbres ecológicas en la región. El mismo fue publicado en español e inglés y actualmente estamos considerando una segunda edición en virtud de la gran distribución que se ha hecho del mismo y las múltiples solicitudes que recibimos.

- E. Fue publicado un manual, especial para abogados, conteniendo los detalles más importantes relacionados a la creación e implementación de las servidumbres ecológicas.

El mismo se ha continuado utilizando en la educación de la comunidad legal, especialmente en Costa Rica. A partir de su uso otros notarios ajenos al proyecto y CEDARENA han tenido el conocimiento para hacer contratos de servidumbres con sus propios clientes y así se incrementa el impacto del proyecto.

- F. Hemos desarrollado y probado una metodología para ayudar a investigadores en otros países a determinar el potencial para la conservación de tierras privadas. Además, se elaboraron guías

específicas para facilitar el desarrollo de la conservación privada utilizando las servidumbres ecológicas.

Con la finalidad de impulsar el desarrollo de investigaciones tendientes a identificar los obstáculos y las oportunidades para la conservación de tierras privadas en otros países, se sistematizó la metodología utilizada en este proyecto para ese fin. La misma ha sido compartida con otros profesionales y da una metodología ya probada para la elaboración de dichos estudios. Asimismo otros materiales útiles para el desarrollo de un programa de conservación de tierras privadas con el uso de servidumbres ecológicas, han sido elaboradas y compartidas con colegas en otros países para facilitar el desarrollo de este tipo de iniciativas.

- G. Se han creado contratos modelo para la creación de servidumbres ecológicas en países con el sistema del "Common Law", como el caso de Belice, y en países con sistemas de derecho civil, como es el caso de los 6 países de la región centroamericana.

Con la finalidad de ayudar a visualizar los contratos de servidumbres ecológicas y que todos sus múltiples componentes sean considerados por ONGs y finqueros al momento de redactarlos, se redactaron estos modelos. Facilitar el trabajo de terceros es su principal propósito.

- H. Se redactó un modelo de legislación para la creación de servidumbres ecológicas sin fundo dominante en países de derecho común, como en el caso de Belice, y de sistema de derecho civil, como en los otros 6 países de la región.

Debido a las ventajas que se tendrían en nuestros países si se pudiesen crear servidumbres ecológicas sin fundo dominante, se han elaborado 2 modelos de legislación para ese fin. Los mismos se espera utilizar en la fase siguiente del proyecto para modificar la legislación nacional para ese fin.

- I. En Costa Rica, nuestro trabajo ha incluido visitas a áreas piloto en donde nos hemos reunido con propietarios de tierras y así hemos identificado a finqueros interesados en establecer servidumbres ecológicas en sus fincas.

Se ha trabajado en la redacción de los contratos que ayudarán a la protección de los ecosistemas presentes en sus propiedades. Por ejemplo, el pasado año se ha trabajado más que todo en el área de Monteverde, Costa Rica, donde 15 nuevos contratos están en proceso de ser inscritos.

- J. Hemos recibido muestras de interés en nuestro trabajo desde México, Brasil, Argentina, Chile y otros países latinoamericanos.

Este proyecto ha despertado tal interés en toda la región que hemos decidido llevar a cabo el primer Congreso Interamericano de Conservación de Tierras Privadas. El mismo contará con la participación de miembros de ONGs de todo el continente americano y se llevará a cabo por 3 días en

Monteverde, Costa Rica. Además miembros de la ONG mexicana Pronatura visitaron CEDARENA y la visita fue devuelta unos meses después. Asimismo, fuimos invitados a hacer una presentación en la sede central de TNC en Washington, D.C..

IV. Recomendaciones

Con base en el trabajo realizado CEDARENA ha elaborado una propuesta para el implementación de la Fase III de esta Iniciativa y nuestra recomendación es su ejecución, durante los próximos 2 años. La misma será implementada en coordinación estrecha con The Nature Conservancy. A continuación presentamos el resumen ejecutivo de dicha propuesta.

Investigación, capacitación y reforma política en Latinoamérica y el Caribe: Fase III de la Iniciativa Centroamericana de Conservación Privada

Resumen Ejecutivo

La utilización de instrumentos legales para conservar el hábitat de tierras privadas en América Latina y el Caribe promete extender los esfuerzos de conservación más allá de las tierras que pertenecen al Estado e involucra a los propietarios de dichos terrenos en la protección de los recursos naturales. Existen diversas opciones legales, pero la servidumbre ecológica ofrece ventajas que la hacen atractiva tanto para los conservacionistas como para los propietarios. En particular, las servidumbres ecológicas son flexibles, permitiendo a los propietarios de los terrenos el establecer sus propios términos para la utilización de la propiedad. Esta flexibilidad significa que las servidumbres por lo general son más fáciles de implementar que otros mecanismos legales, y que su cumplimiento es más propenso a ser alcanzado. El Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA), el cual inscribió la primera servidumbre ecológica conocida en América Latina, y la Asociación para la Conservación y Manejo de Bosques Tropicales (COMBOS), comparten la visión de expandir el uso de las servidumbres ecológicas y la implementación de un innovador programa de incentivos económicos para la conservación de tierras privadas a través de América Latina y el Caribe. La propuesta de la Fase III de la Iniciativa Centroamericana de Conservación Privada (CAPCI) describe nuestro plan para lograr esta misión y reunir fondos para apoyar el proyecto propuesto.

El trabajo que CEDARENA y COMBOS empezaron hace unos 5 años, ahora conocido como el “Central American Private Conservation Initiative” (CAPCI), ha confirmado los beneficios de utilizar las servidumbres para conservar el hábitat en las tierras privadas. A la fecha, CEDARENA ha inscrito 35 servidumbres en Costa Rica, lo que resulta en la conservación de más de 1500 hectáreas de tierra y en el establecimiento de un proceso para que futuras servidumbres sean inscritas por otras instituciones. Además, una investigación conducida durante las Fases I y II del CAPCI indican que existen oportunidades similares en otros países. Por otro lado, con pocas excepciones, el trabajo realizado ha confirmado la falta de atractivos económicos para la conservación de las tierras privadas en Centroamérica y la necesidad de desarrollar programas en esta área. En respuesta al interés expresado por otras naciones en las servidumbres ecológicas, su potencial para la conservación y la necesidad de desarrollar un programa de innovadores incentivos económicos para la protección de tierras privadas, CEDARENA, con COMBOS como su socio, propone la implementación de la Fase III de la CAPCI. El cumplimiento de la Fase III aumentaría significativamente la conservación de tierras privadas en Latinoamérica y el Caribe.

La Fase III será conducida en América Central, Sur América y el Caribe durante un período de 2 años. En América Central, CEDARENA propone extender el progreso logrado durante las Fases I y II y construir una estrategia que demostró ser exitosa en Costa Rica. En resumen, esta parte del proyecto tendrá los siguientes resultados:

- Inscripción de la primera servidumbres ecológica en seis países (Guatemala, Belize, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá) de la región dentro del primer año, y la inscripción de 3 servidumbres ecológicas, dentro del Corredor Biológico Mesoamericano, en cada país antes de los 2 años.
- Desarrollar una propuesta de legislación para la creación de servidumbres ecológicas sin fondo dominante en cada país dentro del primer año.
- Diseñar una estrategia de conservación de tierras privadas localizada en el Corredor Biológico Mesoamericano por medio de innovadores mecanismos legales y el desarrollo de un exitoso programa de incentivos económicos para la conservación de tierras privadas.
- El establecimiento de comités para la conservación de tierras privadas en cada país durante el primer año para guiar los esfuerzos de las servidumbres ecológicas y construir la capacidad para inscribir más servidumbres ecológicas en el futuro, implementar un programa de incentivos para la conservación de tierras privadas y un programa de monitoreo y cumplimiento.

En América del Sur y el Caribe reproduciremos la estrategia seguida en América Central, con estos resultados:

- Trabajar en al menos cinco países, iniciando con un Congreso Interamericano sobre Conservación de terrenos privados, continuando con talleres nacionales, y un programa de intercambio con ONGs ambientalistas de estos países.
- Investigar sobre la viabilidad de inscripción de servidumbres ecológicas en cada uno de los cinco países durante el primer año.
- Inscripción de la primera servidumbre ecológica en cada uno de esos países dentro del segundo año.
- Desarrollar una propuesta de implementación de un plan para la creación de incentivos económicos para las servidumbres ecológicas durante el segundo año.
- Desarrollar una propuesta de ley para la creación de servidumbres ecológicas sin fondo dominante dentro del segundo año.

En Costa Rica, CEDARENA propone alcanzar lo siguiente:

- Proveer asistencia legal y científica a los propietarios que consideren la creación de servidumbres ecológicas.
- Inscribir al menos 20 servidumbres ecológicas más durante esos dos años.
- Consolidar el programa existente de incentivos económicos para la conservación de tierras privadas.
- Introducir un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa para la creación de servidumbres ecológicas sin fondo dominante.
- Consolidar un “land trust” para trabajar a nivel nacional para incrementar el uso de las servidumbres ecológicas para la conservación de tierras privadas y para un mejor monitoreo y cumplimiento de las servidumbres.

CEDARENA reconoce que el proyecto propuesto es ambicioso y confía en que las metas pueden ser alcanzadas, si el proyecto puede ser completamente financiado, por diversas razones. Primero, por los últimos 5 años, CEDARENA ha acumulado experiencia considerable, habiendo estudiado el uso de las servidumbres y los incentivos económicos existentes en diferentes sistemas legales, políticos y académicos sobre este tema. Esta profundidad de conocimiento le da a CEDARENA el respaldo necesario para ponerse rápidamente a la cabeza, con la ventaja de tener una metodología ya probada que será utilizada en nuevos contextos.

Segundo, si bien CEDARENA coordinará todo el proyecto, mucho del trabajo diario será llevado a cabo por socios locales en cada uno de los países. Esta estructura será eficiente porque los socios se encuentran en la mejor posición para comprender la situación local, y esto reforzará las capacidades a través de la región. Durante las Fases I y II, CEDARENA trabajó con grupos ambientalistas y abogados en diversos países y por lo tanto ya ha identificado a sus socios locales. De hecho, en algunos casos los socios ya han ubicado parcelas de terreno que tendrán servidumbres ecológicas. Estas relaciones establecidas y la red implican que CEDARENA y sus socios ya se encuentran listos para iniciar inmediatamente con la próxima fase de CAPCI.

Finalmente, el acercamiento que CEDARENA utilizará en la Fase III es el mismo que en las Fases I y II, lo que significa que el plan de trabajo que lo engloba ya existe y ha sido modificado de acuerdo a la experiencia. El trabajo realizado hasta ahora guiará la expansión del uso de las servidumbres en la región y el desarrollo de un programa de conservación de tierras privadas, de conformidad con la tendencia de los países a adoptar posiciones similares hacia la meta de llevar a las servidumbres ecológicas a ser un instrumento legal común. Como los grupos de los seis países centroamericanos y los cinco países suramericanos se encontrarán trabajando en el mismo proyecto al mismo tiempo, CEDARENA será capaz de coordinar y apoyar estos esfuerzos sin mayores problemas.

La CAPCI ha sido apoyada por donaciones de The Nature Conservancy, the National Fish and Wildlife Foundation, la AVINA Foundation and the North-South Center de la University of Miami, la Food and Health Foundation, Magalen O'Brien, y PROARCA/CAPAS bajo la United States Agency for International Development (USAID). Las opiniones de estos donantes han sido positivas, y el interés expresado por los propietarios de los terrenos y los grupos ambientalistas a lo largo de América Latina han sido muy importantes. CEDARENA considera que manteniendo el "momentum" de CAPCI al financiar la próxima fase de estos esfuerzos logrará avanzar los esfuerzos de conservación a través de la región. Para mayor información sobre la CAPCI y la Fase III, por favor contactar en CEDARENA a Carlos M. Chacón o Rolando Castro en los teléfonos (506)224-8239/224-1426, fax (506)225-5111; o correo electrónico cedarena@sol.racsa.co.cr